JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 411/2025

**Reclamante:** [redacted]

**Organismo:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

**Palabras clave:** requerimientos, Alta Inspección Cataluña, normativa estatal, artículos 18.1.a) y 14.1 g) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de enero de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   *«Los requerimientos emitidos por el Ministerio de Educación al Departamento de Educación y Formación Profesional para la adecuación de los diferentes currículos a la normativa estatal.*

   *Toda la información previa que conste en el Ministerio directamente o en la Alta Inspección en Catalunya que haya conducido a este requerimiento.»*

2. Mediante resolución de 21 de febrero de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

*«(...) 3º. (...) Así, en el ejercicio de las funciones atribuidas a la Alta Inspección se realizaron las actuaciones precisas para la comprobación de la adecuación a las normas básicas estatales por el Decreto 175/2022, de 27 de septiembre, que regula la enseñanza de la educación básica en Cataluña, y de la Resolución por la cual se aprueban siete documentos para la organización y la gestión de los centros para el curso 2024-2025; y su Anexo 'Documentos para la organización y la gestión de los centros, concreción y desarrollo del currículum de bachillerato'.*

*Estas actuaciones constituirían la información previa que habría conducido a los requerimientos, solicitando el Sr. (...) el acceso tanto a aquella como a estos. Respecto a la información previa, debe considerarse, de un lado, que esta información tendría el carácter de informes internos por lo que quedaría amparada su inadmisión por la causa prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG; y, por otro, le resultaría aplicable el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.g) relativo a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

*4º. Por otra parte, el control de la actividad de la administración de las Comunidades Autónomas y de sus normas reglamentarias se ejerce por la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la Constitución Española. Y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone, en su artículo 44, que "(...). Este requerimiento aparece configurado en la ley como una diligencia preliminar del procedimiento contencioso-administrativo.*

*Por ello, dado que el resultado de la actuación inspectora concluyó en la constatación de incumplimientos por las disposiciones reglamentarias autonómicas, se emitieron sendos requerimientos, con la finalidad de evitar el conflicto jurisdiccional posterior; el primero, el "Requerimiento ante el Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña", de 28 de noviembre de 2022; y, el segundo, el "Requerimiento ante el Departamento de Educación y Formación Profesional de la Generalitat de Cataluña, en relación con la resolución por la cual se aprueban siete documentos para la organización y la gestión de los centros para el curso 2024-2025; y su Anexo 'Documentos para la organización y la gestión de los centros, concreción y desarrollo del currículum de bachillerato', publicados el 17 de junio de 2024 por este Departamento", de 10 de septiembre de 2024.*

*A estos requerimientos también les resultaría de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.g) ya que el desarrollo de la actuación inspectora atribuida a la Alta Inspección podría verse perturbada al recaer respecto de una materia afectada de*

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

*una notable conflictividad competencial, cuya resolución, de persistir los incumplimientos, corresponde en exclusiva, en este caso, a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

*5º. De acuerdo con lo expuesto, esta Secretaría de Estado de Educación, resuelve no acceder el acceso a la información solicitada al considerarse amparada por el límite previsto en el artículo 14.1.g) de la LTAIBG.»*

3. Mediante escrito registrado el 25 de febrero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

*«(...) El Secretario de Estado argumenta que esta solicitud iría en perjuicio de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1.g de la LTAIBG) pero en ningún momento de la resolución se argumenta por qué se considera que afectaría a esas funciones administrativas. Es más, tal y como se puede apreciar en la resolución, el Ministerio de Educación y más concretamente la Alta Inspección en Cataluña ya han desarrollado su labor que ha conducido a los dos requerimientos a los que se hacen referencia sin que se haya producido un perjuicio en referencia a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. (....)*

*Por otra parte, y en referencia a la segunda parte de la solicitud (...) el Ministerio argumenta que esa información tendría la consideración de informes internos, y mencionan equivocadamente el artículo 18.1.a) (...). En el caso de entenderse como una equivocación y querer referirse al punto b del mismo artículo, sería necesario acudir a los criterios interpretativos que de manera reiterada ha venido aplicando el Consejo de manera muy concreta el CI/006/2015. (...)*

*Finalmente, aceptar las consideraciones indicadas en el punto 4 en referencia a la posible conflictividad en el ámbito contencioso-administrativo supondría dejar fuera del ámbito de aplicación de la ley 19/2013 a toda la actividad de la administración. Cabe destacar que no se ha informado en la resolución del hecho que se haya presentado un recurso en este ámbito. Así pues, se trata de una mera especulación, más todavía cuando no hay constancia ni de la presentación ni tampoco del hecho que la respuesta del Departamento de Educación y Formación*

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

*Profesional al requerimiento suponga un incumplimiento que permita pensar en la futura interposición de un recurso contencioso- administrativo.*»

4. Con fecha 25 de febrero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 19 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

*«(…) En primer lugar, por lo que respecta a la causa de inadmisión que afectaría a los informes realizados por la Alta Inspección en Cataluña, tras sus actuaciones de comprobación de la adecuación a las normas estatales, se reitera que dichos informes gozan del carácter auxiliar o de apoyo, ya que ha de entenderse que se trata de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, siendo este uno de los supuestos que el propio Consejo de Transparencia admite como de posible inadmisión en su criterio interpretativo CI/006/2015.*

*Aun cuando, como señala el reclamante, la referencia normativa es errónea ya que no se trata de la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) sino de la letra b), en la resolución se alude al contenido previsto en esta última.*

*Así, de acuerdo con lo expuesto, se reitera la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, dado que los informes elaborados por los servicios de la Alta Inspección en Cataluña contienen la información preparatoria necesaria para el ejercicio de la actividad de control que corresponde a esta administración.*

*En segundo lugar, se reitera la aplicación del límite invocado, previsto en el artículo 14.1.g), para denegar al acceso al contenido de los requerimientos dado que se estima que su publicación podría interferir a futuro en las labores propias de la Alta Inspección bien porque no se atendieran los requerimientos que nos ocupan bien en el desarrollo de actuaciones futuras en el cumplimiento de sus funciones de comprobación de la adecuación a las normas básicas estatales por Administración autonómica.*

*Por todo lo anterior se concluye la reiteración de los argumentos que motivaron la denegación de la solicitud de acceso formulada por D. (…).».*

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre los requerimientos realizados por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes a la Alta Inspección de Educación de Cataluña para adecuar los historiales profesionales a la normativa estatal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

El Ministerio dictó resolución indicando, respecto a la información previa, que resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG —aunque erróneamente indicó la letra a) de dicho artículo—, así como el límite del artículo 14.1.g) LTAIBG; que también considera aplicable respecto de los requerimientos derivados de la actividad inspectora.

4. Sentado lo anterior, corresponde analizar la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes *«referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas»* y que aplica el Ministerio respecto del pretendido acceso a la documentación y actuaciones previas al requerimiento.

   Conviene recordar en este punto que *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, cabe mencionar que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

   Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

   También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación».* En este sentido,

R CTBG
Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

En este caso, el Ministerio indica, tanto en su resolución como en las alegaciones posteriores, que todas las actuaciones realizadas para comprobar la adecuación de la normativa aplicable en Cataluña, así como la gestión y organización de los centros para el curso 2024-2025, tienen carácter preparatorio de la actividad del órgano que recibe la solicitud. Ciertamente, en este caso, esas diversas actuaciones forman parte de la actuación inspectora y han dado lugar a un requerimiento en el que quedarán reflejados los incumplimientos que se han detectado y las medidas que se proponen antes del eventual recurso contencioso-administrativo por lo que, efectivamente, debe considerarse que esta información tiene carácter auxiliar o de apoyo y, en consecuencia, resulta aplicable el artículo 18.1.b) LTAIBG.

5. En lo que concierne al acceso a los requerimientos remitidos a la Generalitat de Cataluña, que ha sido denegado con fundamento en el límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG (perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control), debe recordarse que, de acuerdo con Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo, la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

   Así, se ha refrendado la aplicación de este límite por parte de la Administración cuando las actuaciones de investigación (en el marco de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control) se encuentran en curso, en la medida en que el conocimiento público de lo actuado y la información obtenida puede afectar seriamente al correcto desarrollo del mismo. Se subraya, así, que el objeto y fin de protección de este límite es garantizar la buena marcha de esas actuaciones de inspección o de vigilancia, bien mientras se estén llevando a cabo, bien respecto de la planificación o previsión de futuras actuaciones de inspección cuando su conocimiento frustraría su propia finalidad —vid. entre otras las R CTBG 776/2024, de 9 de julio, o R CTBG 912/2023, de 31 de octubre—.

   En este caso, el propio Ministerio expone que el resultado de la actuación inspectora concluyó en la constatación de incumplimientos por las disposiciones reglamentarias

R CTBG
Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

autonómicas y, por ello, se emitieron sendos requerimientos a la Comunidad autónoma con la finalidad de evitar el conflicto jurisdiccional posterior. Estos requerimientos previos interadministrativos se configuran, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), como una facultad de la Administración antes de recurrir a la vía judicial frente a otra Administración. En los términos del citado precepto, «[e]*n los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada».*

De lo anterior se desprende con toda evidencia que la actuación inspectora ha finalizado y, precisamente, como consecuencia de su resultado, se ha remitido un requerimiento al órgano competente de la Generalitat de Cataluña a fin de intentar solucionar el litigio poniendo fin al incumplimiento detectado sin acudir a la vía judicial. En consecuencia, difícilmente el hecho de proporcionar acceso al contenido de dichos requerimientos puede perjudicar el desarrollo de las funciones de vigilancia de la Alta Inspección. Además, el contenido previsto en el artículo 44.2 LJCA para esos requerimientos —*escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad*— muestra que se trata de información de interés público en la medida en que engarza con el control de las actividad de las administraciones públicas en sus ámbitos competenciales (en este caso, en el ámbito educativo).

En consecuencia, y con independencia de que, en efecto, la solución de las controversias competenciales corresponda finalmente a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no resulta aplicable en este caso el límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG.

6. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación.

## III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES.

**SEGUNDO: INSTAR al** MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> «*Los requerimientos emitidos por el Ministerio de Educación al Departamento de Educación y Formación Profesional para la adecuación de los diferentes currículos a la normativa estatal*»

**TERCERO**: **INSTAR** al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-0725 Fecha: 16/06/2025